政治 经济

晚清户部与内务府财政关系探微

申学锋

［**摘要**］有清一代，国家财政与皇室财政分隶户部和内务府管理。清前期，户部与内务府尚能各司其职，相互扶助，处于良性循环。晚清以降，由于外来势力的经济侵略、社会经济的发展变迁与皇室开支的迅速扩张，户部不仅难以摆脱入不敷出的财政困境，还须应对内务府的频繁需索，国家财政的正常运转受到极大束缚，最终彻底崩溃。

［**关键词**］晚清　户部　内务府　财政关系
［**中图分类号**］K252　［**文献标识码**］A　［**文章编号**］1002 - 8587 (2003) - 03 - 0043 - 10

Research on the Relationship between the Board of Revenue and the Imperial Household Department in the Late Qing Dynasty

The Board of Revenue and the Imperial Household Department were in charge of the national and the royal finances respectively. During the early Qing period, each had its own responsibilities though they did cooperate on some matters. But in the late Qing, following the foreign powers' economic plundering of China, the domestic economic vicissitudes and the rapid expansion of the royal expenditure, the Board of Revenue was unable to make ends meet. This eventually led to the thorough collapse of state finance.

清代财政分属户部与内务府两大机构管理，二者分别掌管军国度支与内廷供应，有其各自的职掌与权限。然而，两个财政主体并非泾渭分明，毫无关联，而是存在复杂多变的财政关系。通过探究这种关系的发展演变，会加深对内务府在清代财政活动中的作用与地位的认识，并能更深刻地理解晚清财政经济转变的成因。综观已有研究成果，涉及此课题的论著微乎其微，较早有李德启《清季内务府经费问题》、赖惠敏《乾隆朝内务府的当铺与发商生息》等文，近年则有祁美琴专著《清代内务府》，该书在论述内务府经费来源时，对“部库”与“内库”的相互关系作了开拓性研究。本文拟在前人成果的基础上，进一步探究晚清户部与内务府之间的财政关系，以期透视晚清财政转变的脉络及其深层成因。

一

纵观中国封建时期历朝历代，统治阶级始终奉行“家国一体”的原则，国家财政与宫廷财政或合而为一，或有分有合，真正从制度上规范二者界限者极少。早在秦王朝时期，便于中央机构分设“治粟内史”和“少府”二职，前者掌管全国谷物钱币等收支，后者则专责山海池泽之税，以为供奉天子之用。西汉鼎革，也规定了国家与皇室经费分立的原则及其各自收入来源：“轻田租，什五而税一，量吏禄，

［**收稿日期**］2002 - 7 - 20
［**作者简介**］申学锋（1973 —），男，财政部财政科学研究所博士；北京 100039

度官用，以赋于民。而山川园地市肆租税之入，自天子以至封君汤沐邑，皆各为私奉养，不领于天子之经费。”[①]秦汉时期的这种划分固然有其进步性，但均存在一个明显的弊端，即皇室经费来源的数量要远胜于国家经费收入，其结果必然使国家财政仰给于皇室，导致徒有分立之名，并无独立之实。汉代以后，国家财政始终未能摆脱皇室的侵蚀而独立运作。到了明代，虽从机构设置上划分出部库和内库，但各库统归户部管理，宫中开支动辄需索户部，加之宦官涉政，国家财富被皇室消耗者不计其数。清朝建制统治后，吸取明代教训，专设内务府，赋予其管理皇室宫禁事务之特权和独立的收入来源。内务府广储司负责管理内府银库，内库又独立于户部银库之外，从而使该司成为专门掌管内廷经费的机构。经过此次变革，户部与内务府成为两个最高财政机关，户部筹划国家度支，内府办理皇室供应。正如户部所言：“臣部所掌者军国之需，内务府所掌者内廷之需。”[②]这种改革第一次将国家财政与皇室财政严格区分开来，在一定程度上限制了皇室支出的规模，有着不可忽视的积极意义。

清代内务府的收入来源，包括户部拨款、榷关拨解、盐业收入等项。从这些内务府经费来源的具体运作中不难发现，内务府与户部并未真正脱离干系，而是存有千丝万缕的财政关联。

尽管内务府肩负供应皇室消费的专责，但天下为帝王所属，天子之事即为国家大事，户部供应内廷自系难免。实际上，户部拨款自始即为内务府的基本经费来源。顺治以迄雍正，该项拨款无定数，多为内府进项不敷时临时接济。至乾隆年间，朝廷最终将户部拨给内库的数额确定为每年 60 万两[③]。

户部直接拨款外，内务府还通过控制榷关(即晚清所称之常关）将部分关税划归“内帑”。清制，榷关分隶户、工二部，至乾隆时，户部诸关的设置基本稳定下来。户部榷关共计 32 处，或派遣监督管理，或由地方督抚及专差兼管。无论何种管理体制，“皆重用内务府包衣，以便于皇室直接控制诸关这一财源”[④]。内务府设法垄断多数榷关差缺，从而为搜罗关税提供了便利，使许多关税收入不入部库而“径解内务府”，成为其主要收入来源之一。

借贷“内帑”给盐商以获取高额“帑息”以及盐商的报效与捐纳是内务府的又一项主要经费来源。清前期，盐课乃国家财政收入中仅次于地丁之大宗，内务府为分一杯羹，便发放部分“内帑”给两淮、长芦等地盐商，以获取后者偿还的高利“帑息”。该项帑银在一定时段内解决了盐商资金周转的困难，保障了食盐专卖制度的延续。但由于帑项利息较高，几同高利贷剥削，许多盐商因此债台高筑，被困破产。此外，生意较繁之盐商除了包缴盐课外，还要在各种特殊情况下向高高在上的皇帝表示效忠，其手段多为“报效”和“捐输”银两。乾隆二十年（1755），因朝廷平定准噶尔，两淮盐商捐银 100 万两以备凯旋赏赐之用[⑤]。嘉庆十四年（1809），该盐商等又报效万寿圣节皇室赏赐银两计 200 万两[⑥]。盐商报效皇室固然有其自身利益的考虑，但这种行为严重削弱了其缴纳盐课的能力，以致频年欠解应交税银，使国家财政收入难以达到应有规模。

承平之时，内务府收入来源稳定，也就不再随意向户部伸手需索，户部得以从容处理国家的各项开支，且能按年拨给内务府经费银 60 万两。迨出现战争、灾荒等非常情况，二者又可通过相互的财政援助度过难关。咸丰之前，除了户部拨解内府的 60 万两常年经费外，在出现非常支出时，表现更多的则是内务府拨款支持户部。自康熙年间起，内帑银两存储逐渐增多，乾隆时维持在 200 万两左右，其余六、七百万两均拨给户部应用[⑦]。乾隆四十六年（1781）高宗上谕有云：“以内帑论，乾隆初年内务府尚有奏拨部银备用之事，今则裁减浮费，厘剔积弊，不但无须奏拨，且每岁将内务府库银拨归户部者动以百万计。”[⑧]至嘉庆十九年（1814），内库存银已达 1240 万两。及至道光末年，此项存储仍有 800 余万两[⑨]。在此情况下，内务府便将每年支发所余另款封存，或直接拨给户部，或由户部奏拨外省应用。道光以至咸丰初年，“户部用部库之钱粮，内务府动内府之进款，时有特沛恩旨，颁发内帑，以为赈济、河工、军饷之需，从无内务府向户部拨借银两之事”[⑩]。道光一朝，宣宗“制节谨度，三十年如一日，即一服一物之细，时时

以黜华戒侈为主”[11]；此间内务府库存“前后拨出外库者，凡一千数百万”[12]。正如户部所赞称：“前代每竭左藏以供内储，此则发内储以供国用，求之历史，盖所罕觏。”[13]

由此可见，直至道光以前，内务府的各项收入来源得到制度上与实践中的保障，从而能够游刃有余地支应皇室开支，无须依赖国家库储。这就使户部拥有足够财力应付国家常例支出与非常支款，部库与内库一般均能保持大致的收支平衡。换言之，此间户部与内务府基本实现了各司其职，独立运作的良性循环状态。

二

晚清以降，尤其是咸丰军兴之后，清政府内而平靖各地起义，大兴洋务事业，外而抵御侵略失败后，赔款偿债，预算外支出日增，支出规模急速扩张。相对稳定的收入难以承受突然来临的巨额支出，度支窘迫、入不敷出的局面日甚一日。咸丰三年（1853）六月，“部库仅存正项待支银二十二万七千余两”[14]。在各种危机踵至的关头，清政府只得动用内帑接济岌岌可危的部库。咸丰元年（1851），上谕令内务府广储司动拨内帑银 100 万两给发广西军需，以济部库之不足[15]。三年（1853），兵部尚书桂良以库款支绌，奏请将内库所存三口金钟熔为金条，用于筹备军需。咸丰帝谕令奕䜣等人会同内务府妥办熔化事宜，分别制成五两、十两重金条[16]。同年，朝廷又准许内库拨出银 13 万两，令载垣等拨解户部[17]。四年（1854），上谕令拨内帑银 10 万两解至僧格林沁军营支应[18]，另拨内帑银 30 万两解赴胜保军营[19]。

咸丰中期后，先前尚属充裕的内库也同部库一样，陷入收支失衡的窘境。毫无疑问，皇室消费的不断扩张是内务府经费不敷的主要原因，此外，户部因自身财政困难而不能如数拨交内府常年经费，也致使内府固定经费来源减少，所入难抵开支。在此情况下，朝廷谕令户部指拨各省关银两以供皇室消费，户部指拨银两解交内务府遂成常事。从财政关系的角度看，如果说咸丰中叶之前主要是内务府援助户部的话，之后更多的则是户部拨款给内务府以供内廷消费。

同治以后，户部拨与慈禧太后和皇帝私人应用的“交进银”一项屡有加增。据刘岳云《光绪会计表》载，其数额在光绪十二年（1886）为 14 万两，十三年（1887）起增为 18 万两，十八年（1892）起又增为 28 万两。但徐珂《清稗类钞》则称：户部岁奉慈禧太后 18 万两，光绪帝 20 万两，名曰“交进银”[20]。此数或系《清稗类钞》有误，或在甲午之后又有增加，尚待考证。交进银之外，纯粹用于内廷消费的陵寝供应、祭祀等项也有数额不等的增加，这些都表明晚清皇室消费的奢侈已较清前期更为严重。兹将光绪中期皇室几项常例支出数额列表如下[21]。

光绪时期皇室日常支出数额一览表

单位：两

年份	交进银	陵寝	祭祀
1885	/	423204	342693
1886	140000	473303	339797
1887	180000	106861	336450
1888	180000	37786	334259
1889	180000	84222	333981
1890	180000	130559	335953
1891	180000	88021	336733
1892	280000	78118	403772
1893	280000	92219	335112
1894	280000	77951	333458

交进银两仅供帝后私用，并非内务府公用支项，户部拨与内务府公用的常年经费在晚清时期也经历了一个逐步加增的过程。关于此项“内务府经费”的具体数额，学界说法不一，史料记载亦互有参差。祁美琴认为，部库拨与内库的款项前后历三次，先是乾隆时所定之 60 万两，接着是道光十年（1830）户部指拨粤海关之 30 万两，最后是光绪十九年（1893）上谕令户部按年另筹之 50 万两，合计共 140 万两[22]。汪敬虞主编《中国近代经济史》一书则认为，此项经费自同治五年（1866）起每年拨给 30 万两，七年（1868）以后每年添拨 30 万两，光绪二十年（1894）起再添拨 50 万两，从而总数达到每年 110 万两[23]。笔者经过爬梳大量档案材料，并参考比较相关资料，大致理

出一个基本的头绪。

早在乾隆时期，即有户部每年拨给内府60万两常年经费的定案，此后奉行不辍。另外，在道光十年（1830）七月，上谕又以内务府办公银两不敷为由，命令粤海关每年从应解户部关税盈余银两内拨出30万两，解交内务府广储司应用[24]。迨咸丰初年，部库匮乏，难以如数拨给60万两的定额，粤海关应解之30万两亦几乎年年欠解。内务府遇有急需，只得"借拨"户部，所谓内库借拨部库款项，"始于咸丰柒年，盛于同治季年"。同治年间，户部忙于军国大计，对内府的借拨请求"议驳者多，议准者少"[25]。总的来看，内务府每年借拨户部款项约为五、六十万两[26]，正与清前期户部额拨内库之数相近。同治四年（1865），内务府奏内廷需用孔亟，上谕令户部会同内府妥议具奏。嗣户部奏明：自五年（1866）为始，每年指拨各省关银30万两，径解内务府应用。不久内府又以用项较繁，奏请添拨，户部核议：自七年（1868）起，每年再添拨银30万两，统计每年应拨银60万两[27]。至此，实已恢复清前期户部额拨内府经费之数。同治时所定之60万两内务府经费，在甲午以前一直由户部按年指拨解交。其最初两年的指拨情况为：两淮盐课银、两浙盐课银、福建茶税银各6万两，江汉关洋税银、江海关洋税银、闽海关常税银、浙海关常税银、九江关常洋两税银、湖北盐厘各5万两，广东盐课银、四川按粮津贴银各4万两，太平关常税银3万两，淮安关常税银1万两[28]。此项经费的指拨对象以后屡有变更，基本趋势是化零为整，尽量减少摊派的省关数目，同时增加各省关的指拨额。同治九年（1870）之后，内务府常年经费60万两大体指拨如下：两淮盐课银、两浙盐课银、广东盐课银各5万两，福建茶税银、闽海关常税银、太平关常税银各10万两，九江关常税银15万两[29]。

光绪中叶后，内府消费渐繁，各省关常年解交之60万两经费时虞不敷。尤其是每逢年关，内府均以费用支绌而借拨部库款项二、三十万两不等。为此，朝廷决定再次添拨内务府经费，并停止其不规范的借拨。光绪十九年(1893）十月十一日，军机处面奉谕旨：嗣后户部按年于各省关项下另筹银50万两，解交内府应用，内府"有此专款，毋得再请由部借拨"[30]。此次添拨之款自次年开始执行，至清亡从无间断。另筹款项具体指拨为：山东、山西、河南、江苏、江西、广东、四川各2万两，陕西、浙江、福建、湖北、湖南、安徽各1万两；江海关洋税、浙海关洋税、宜昌关洋税、津海关洋税、粤海关常税、闽海关常税、镇江关洋税、山海关常税各2万两，芜湖关常税四万两；长芦盐课、山东盐课各1万两，两淮盐课盐厘、两浙盐课盐厘各2万两，河东新加盐引课4万两[31]。此后指拨对象偶有变更，但变化不大。

同、光年间，清政府在添拨内务府经费的同时，仍将粤海关应解之30万两作为内务府固定经费来源，只是未称其为"常年经费"，该关也未能按年如数解清。总之，晚清时期户部指拨解交之"内务府经费"共140万两，其中"原拨添拨常年经费"60万两，"另筹内务府常年经费"50万两，粤海关奉拨经费30万两。前两项每年同时拨解，均于六月前解半，十二月初解清[32]。宣统三年（1911），内务府在一份奏折中称："臣衙门常年经费，向由度支部岁拨各省关一百四十余万两。"[33]由此亦可佐证笔者论证之无误。

由上可知，在晚清时期，内务府先是不定期地借拨户部款项，嗣后便奏请拨给常年经费，终于在光绪后期得到每年140万两的户部常年拨款。当然，此项部拨之款仍难满足皇室消费，遇有非常项支销，朝廷还经常以内府经费短绌为由，谕令户部拨给临时性专款。对于户部来讲，其本职工作中也有被迫应对的预算外支出，这一点与内务府境遇完全相同，再挹注内库既缺乏实力，且有违定章。但在朝廷上谕面前，户部又不敢多加声辩，只得勉为其难，忍气吞声。应该指出的是，这里所讲的户部拨给内务府临时性款项，包括部库直接拨款和户部指拨各省关筹解，两种情况均属国家财政支持内廷财政的表现形式。

户部拨给内务府的临时性专款一般用于皇帝大婚、陵寝宫殿工程、帝后万寿圣节等。同治十一年（1872）办理帝婚，户部拨银450万两，此外支用江宁织造55万余两，苏州织造

182 万余两，杭州织造 110 余万两，两广总督 37 万两，粤海、淮安等关 117 万余两，“统计京外拨过银将及一千万两”[34]。光绪十三年（1887）筹备帝婚，朝廷命户部先行拨银 200 万两解交礼仪处。翌年慈禧太后又颁懿旨，令户部再行筹拨 100 万两，先提 20 万两交礼仪处[35]。统计光绪帝大婚，共提拨京饷银 550 万两[36]。同治以后，宫廷凡遇兴修陵寝园林工程，动以内府支绌为由，谕令户部拨款。如同治十二年（1873）传办东陵西陵各路行宫，十三年（1874）内务府应办修理养心殿等处工程，均要求部库另拨专款[37]。光绪元年（1875），东陵浇灌树株之款难筹，内务府奏请由户部筹拨 7200 两以应急需[38]。光绪初修建惠陵工程，估银 560 余万两，户部每年指拨山东等省地丁、盐课、厘金、京饷以及粤海关洋税等项共 120 万两。虽然当时北方灾荒频仍，筹赈孔殷，但该项陵寝工程银两并未因此停解，反而在光绪四年（1878）又添拨 60 万两[39]。七年（1881），内务府办理孝贞显皇后梓宫奉移普祥峪定东陵“永远奉安”，因永济库、筹备库均无款项，奏请援照元年（1875）、五年（1879）成案，由直隶藩司筹拨 16000 两以济要需[40]。三十年（1904），内务府办理淑慎皇贵妃金棺奉移园寝暂安事宜，奏明照案由直隶藩库暂拨银 15000 两。后因奉安无期，需款紧急，经办人员奏请直隶藩库续拨银 22000 两[41]。

内廷消费需索国家财政最厉者莫如慈禧太后的六旬庆典和庚子之后的帝后“回銮”。为筹备光绪二十年（1894）的慈禧六旬庆典，户部与内务府总办万寿庆典王大臣等会奏，谕令中外臣工报效工需，并规定了各省报效数额。各省督抚、将军、都统等为表忠忱，纷纷率同下属捐输银两。除解缴户部奏定的报效数目外，多另筹数万两，“以备添设地段点缀景物之需”。据统计，慈禧六旬万寿庆典实际支出高达 5308834 两[42]。

庚子之乱，帝后西逃，翌年“圣驾回銮”，所费几乎全由户部和沿途各省支应。西逃各员沿途依旧不忘享受，王公贵族每日需要为数不菲的津贴银两。光绪二十六年（1900）七月二十三日，直隶怀来县知县吴永接到延庆州急函，声称两宫圣驾将至，怀来亟需办理供应，并列出清单一份：“皇太后、皇上满汉全席一桌；庆王、礼王、端王各一品锅；肃王、那王、澜公爷、泽公爷、定公爷、橚贝子、伦贝子各一品锅；振大爷、军机大臣、刚中堂各一品锅；赵大人、英大人年各一品锅；神机营、虎神营随驾官员军兵不知多少，应多备食物粮草。”[43]八月，军机处面奉谕旨：亲郡王每日给津贴银 60 两，贝勒贝子每日 30 两，入八分公每日 15 两[44]。陕西省为恭办皇差，专门设立支应局，该局自七月开张至帝后莅陕，业已挪用司库 29 万余两。翌年办理报销，该省奏准将司库先行动支款项作为报效，帝后到陕后及回銮需用各款共银 31 万两，由户部如数拨给[45]。自驻跸至回銮经过地方办理要差，陕西共支用库平银 644762.41 两，除户部拨给 341400 两外，不敷之数全由陕西藩库垫拨[46]。二十七年（1901），河南筹备回銮跸路要用，所有辟治道途、修筑行宫、建造桥梁舟楫及中途御用，先由司库陆续发银 18 万两。嗣因不敷尚巨，奏准将由豫过境京饷无论何省截留 20 万两，以备供支[47]。五月，革职留任河南巡抚松寿奏准再截留过境京饷 20 万两，以便赶办沿途供支[48]。八月，松寿又奏称：两次截留京饷仍属不敷，请再截留京饷 20 万两，以济要需。朱批：“著照所请。”[49]直隶办理回銮大差，因该省财政困窘，经总督李鸿章奏准，先由江宁、江苏、安徽、江西、浙江、广东、四川、湖北、湖南、山东各筹解银 10 万两，以备供支大差；直隶自次年起分十年匀还，或者抵扣各该省应解直隶协饷[50]。

就户部而言，清前期其支出科目基本固定，每年分为十五项：陵寝供应、交进银、祭祀、仪宪、俸食、科场、饷乾、驿站、廪膳、赏恤、修缮、采办、织造、公廉、杂支[51]。偶有战争、灾荒等非常支出，亦可通过捐输等非常收入的加征来弥补，加之内务府的财政援助，也不会导致太大危机。这种良性循环使得国家财政收支大体保持平衡，且收支相抵后一般出现盈余。康熙末年，户部库存即有 800 万两，雍正季年增至 2000 余万两[52]；乾隆中后期的库存银多在 6000 万两以上，最高时竟达 7800 万两[53]；嘉庆季年，库存减为 1000 余万

两，至道光前期，年均库存仍有 2716.3 万两[54]。

晚清时期，外国对华经济侵略逐渐加深，清政府的经济职能较前有了迅速扩展，对内要创办洋务事业，施行新政改革，对外又须抵抗侵略，被迫支付赔款与外债，财政支出结构发生了重大变更。据统计，晚清对外战争赔款总额达 10 亿两左右[55]。为支付巨额赔款，清廷到处罗掘，但终因力有未逮而走上举借外债的道路。庚子后的三年中，清廷偿还外债一项每年须支出 2400 余万两[56]，占当年岁出的四分之一强。洋务事业方面，同治五年（1866）至光绪二十一年（1895），清政府投资于军工企业的数额在 5000 万两以上[57]。在此情势下，国家财政支出急剧扩张，以致“一岁所入不足一岁之出”[58]。与此同时，皇室消费的奢靡也达到前所未有的程度，内务府穷于支应而不断借拨户部款项，进而使户部指拨款项成为其收入来源之大宗，这又加重了户部的财政负担，对国家财政造成间接的损害。概言之，晚清社会经济的变迁、外来势力的冲击与皇室的奢靡形成一股强大的合力，使户部与内务府在财政关系上陷入恶性循环的连锁反应，这对财政经济的发展产生了显而易见的消极影响。

三

晚清时期，随着皇室奢靡的日益严重，内府请拨户部款项的事件愈发频繁，国家财政几乎无法正常运作。咸丰七年（1857）至同治十三年（1874），内府因差繁款绌而节次请拨部库，除承办典礼要差不计外，借拨数额达 918 万余两[59]。户部左支右绌，勉强支撑，处于极其被动的地位。但专制主义政治制度又限制了其反抗的权利，从而只能在“顾全大局”的体面借口下苟延残喘。值得注意的是，面对国家财政的日益窘迫和财政危机的接踵而来，统治集团中的部分人士，尤其是谏官言臣与户部大员，开始大胆奏疏，要求节制皇室奢靡和禁止内库侵夺外库，户部甚至公然拒绝内府的需索。这些言行在一定程度上起到了正面效果，有利于国家财政的正常运转。

咸丰二年（1852），太仆寺少卿徐继畬奏请撙节内廷开支，减少土木之兴。他说：“宫廷内有一分之损裁，军民间即受一分之补益。”[60]同治十年（1871），谢维藩奏请内廷节俭，矛头直指同治皇帝：“皇上大婚典礼，采办、修造等事为费过巨……今以已绌帑项，供无底铺张，窃恐左右近习，揣摩夤缘，百弊交至，流极有不止于大婚一事者。”[61]翌年，大学士倭仁在《大婚典礼宜崇俭疏》中指出：“国家经费有常，宫廷之用多则军国之用少……应请饬下总管内务府，于所有应备之物力为撙节，可省则省，可裁则裁。总以时事艰虞为念，无以粉饰靡丽为工。”[62]光绪四年（1878），御史张观准上奏指斥内府官员：谕旨令裁减宫闱经费以减轻国家财政压力，内府却以无可裁减复奏，“显逞其揣摩尝试之私，阴便其浮冒侵吞之计，怀奸不忠，请立予罢黜”[63]。二十一年（1895），御史宋承庠奏请停减各省应解内务府额贡，将节省之数解交部库应用：军兴以来，各省经费筹措维艰，而内府征求岁支仍巨。近年来内务府经费较之同治初年增至一百数十万两，内务府大臣亟应“酌量裁减，力求撙节”[64]。这些言论虽偶有过激之嫌，却似投石死水，激起微澜，对最高统治者起到了震动作用。

户部肩负总揽财政之责，面临皇帝传办内廷事务的上谕和国家各项急需支出的请拨，处于左右为难的夹缝之中。随着战争的频繁和赔款、外债的激增，户部日渐丧失了兼顾国家与皇室的能力，抱怨之言随之而生。同治十一年（1872），户部奏请饬令内务府撙节用款，并拒绝了后者续请拨款的要求：皇帝大婚，部库甫经拨银 120 万两，内务府旋请续拨 180 万两，“在总管内务府大臣专司供奉，但知工程活计均关紧要，而不知兵饷之例款、军务之急需、京饷之有减无增、部库之出多入少，其竭蹶情形更有大于工程活计者”[65]。次年，户部又奏请划清内府、外库界限，将一腔怨气挥洒殆尽：内务府频频借拨，漫无限制，有违国家定制，请饬其嗣后“不得纷纷咨部筹拨，以重库储而节縻费”[66]。

为维持国家财政的运作，户部在实践中也开始抵制内务府的借拨，并要求按年收回为内务府垫付的款项。光绪十六年（1890）起，户

部每月代垫内务府应支御茶膳房经费银一万两，奏明在于各省关应解内务府经费项下扣抵归款。但由于内务府屡次奏请展缓扣还，所谓扣款归垫几同虚文。至光绪末叶，户部以国家财政困难危及皇朝统治为由，强烈要求内务府归还垫款，最终取得一些成效。光绪三十一年(1905)，户部奏准在于广东太平关应解内务府经费 10 万两内划出 72312.2 两批解部库归垫，下余之数径解内府应用。但该关刚解过 1 万两至户部，内务府便奏准缓扣，于是所剩 9 万两又全数径解内务府[67]。三十二年（1906）至三十四年（1908)，户部每年都奏请由太平关拨解户部四、五万两作为归还垫款[68]，虽然内务府仍有缓扣之请，但也不得不归还部分款项。又如四川省每年应解“另筹内务府经费”2 万两，光绪二十八年（1902）至三十一年(1905)，“均因部库垫放过御茶膳房经费银两，改解部库归款，按年解清在案”[69]。二十三年(1897)，户部奏准在于各省关应解“另筹内务府经费”50 万两内划出 13 万两解还部库归垫。兹据笔者查到的一件档案将其具体情况列表如下[70]。

1898 年“另筹内务府经费”分别划归部库与径解内务府数目表

单位：两

指拨省关	指拨数额	解还部库数额	径解内务府数额
山东	20000	10000	10000
山西	20000	10000	10000
河南	20000	10000	10000
陕西	10000	/	10000
江苏	20000	/	20000
江西	20000	/	20000
浙江	10000	/	10000
福建	10000	/	10000
湖北	10000	/	10000
湖南	10000	/	10000
广东	20000	/	20000
安徽	10000		10000
四川	20000	/	20000
芜湖关常税	60000	20000	40000
江海关洋税	20000	10000	10000
浙海关洋税	20000	10000	10000
粤海关洋税	20000	10000	10000
山海关常税	20000	10000	10000
宜昌关洋税	20000	/	20000
闽海关常税	20000	/	20000
镇江关洋税	20000	/	20000
长芦盐课	10000	10000	/
山东盐课	10000	10000	/
两淮盐课盐厘	20000	/	20000
两浙盐课盐厘	20000	/	20000
河东新加盐引银	40000	20000	20000

客观地讲，清政府最高统治者并非一味袒护内务府，其在处理户部与内务府关系时有原则性考虑：一般情况下，要保证内务府收入的充裕与整个皇室的消费需求；若户部出现入不敷出，甚至威胁到封建政治统治，则须优先照顾国家财政。正是本着此条原则，清前期内务府收入来源得到绝对的保障，咸同年间户部财政支出虽有扩张，但也通过捐纳、厘金等非常收入的加征得以平衡，因此仍要不断增加户部拨与内务府的常年经费。至光绪年间，外患渐重，军费、赔款、外债三项非常支出形成恶性循环，财政支出规模急剧膨胀，原来的非常收入已难弥补巨大的财政缺口，清政府面临政治、财政双重危机。此时，最高统治者只能痛下决心，压缩内廷开支，尽量减少向户部的需索，以挽救濒临灭亡的统治。光绪元年(1875）初，朝廷谕令将所有三海地方一切工程“即行停止”[71]。是年另有上谕云：“内务府向有应用经费，与部库本属判然。嗣后著总管内务府大臣将应入专款认真整顿，应用各款加意撙节，量入为出，不得动辄奏请借拨部款。所有借拨之款作何开销，并著造册报部。”[72]六年（1880)，御史世泰、秀文奏请内务府自行办理捐输，光绪帝“览奏实堪诧异”，下谕严斥：内务府经费不敷，自当斟酌预筹，“何待该御史越俎代谋，琐屑言利？况常捐自由户部核办，乃世泰等辄请于内务府设局报捐，由该衙门核对换照，纷更旧章，尤非政体。世泰、秀文不胜御史之任，均著回原衙门行走”[73]。

二十年（1894）有上谕称："库款出入，岁有常经。乃近年以来，内务府屡请借拨，有加无已。福锟等平日不能严饬司员力求撙节，实属办理不善，总管内务府大臣福锟、容贵、崇光、立山、巴克坦布，均著交部议处。"[74]

由上可知，面对国家财政危机，清廷对内廷支出进行了一定限制，如果将皇室财政向国家财政的侵蚀完全归因于内廷消费的奢靡，显然属于片面之论。笔者认为，内务府屡请户部添拨款项，还有一个不可忽视的原因，即户部指拨给内务府的款项多有欠解，致使内府收入严重不敷开支。在内务府看来，户部既然不能保证内库的财政来源，自当承担拨款的责任，这是其咎由自取。晚清时期，内务府主要依靠户部指拨的固定款项维持日常开支，这些拨款包括各省关筹解之地丁、关税、盐税等项。咸丰之后，内忧外患连绵，各地收入多用于军费、赔款与外债，应解内府的款项遂拖欠短解。内务府进款既减，财政随之支绌，于是便归怨于户部，且恃多数用款系供奉皇上、宫廷之要需，便理直气壮地向户部伸手："外款既无可筹，实不能不谋之于户部理财之所也。"[75]同治四年（1865），内务府在一份奏折中沥陈了要求户部拨款援助的理由：道光十八年（1838）至咸丰元年（1851），内务府拨款援助部库达 800 万两之多，近年由于两淮未交应解之款，长芦欠解百余万两，粤海关亦未能按年清解，是以历年援案奏请由户部借拨；以前内务府协济部库应支各款，户部并未归还，现在内府进款短少，"自应于户部通融挪借，以供差务"[76]。

咸丰中期后，各省关欠解内务府银两开始增多。以粤海关为例。该关自道光十年（1830）起每年应解广储司办公经费银 30 万两，道光三十年（1850）至咸丰三年（1853），"历经户部奏拨河工，并接济军需"，丝毫未曾解交[77]。此后两年中，仅解过 7.5 万两，其余 52.5 万两均改拨军需之用。咸丰六年（1856）仅补解四年（1854）应交银 10.5 万两，"以后并未解交"。八年（1858）正月至五月，该关共征 32 万余两，"尽数凑拨军饷，并不以内帑为重"。自四年（1854）至八年（1858），粤海关共积欠内府 130 余万两[78]。九年（1859），粤海关监督恒祺解释了拨解内务府银两的实际困难："所收关税，或支应本省军需，或奉拨别省接济，均经前督臣叶名琛随时奏报有案"；粤省征兵募勇，饷项日增，罗雀掘鼠，搜括无遗，乃仍有勇溃兵哗之虑。咸丰帝在朱批中对恒祺的辩解大加斥责："备述窘苦情形，试问济难何术？于事何益？此不过将来为邀免赔欠地步，仍著内务府随时奏咨严催。"在这里，清廷陷入自我矛盾的困惑之中：一方面颁发谕旨严令粤海关按时解交内府款项，不得擅自改拨截留；另一方面却迫于地方战事的紧张，一次次同意其截留改拨应解内府之款。所谓"军饷固属急需，京饷尤关紧要，未便顾此失彼"[79]，在真正操作时成了难以实现的梦想。

既然各省关欠解内务府经费导致后者收入减少，不敷开支，我们是否应该对各省关予以批评呢？则又不然。事实上，晚清时期各省既要支应本地要务，又承担着中央户部各种名目的摊派，如外债本息、对外赔款等，地方财政与户部同一艰窘。即使事关国家存亡的军费、赔款等要款各省都有欠解，更何况仅供皇室消费的内府经费呢？

从以上论述可知，晚清内务府不断向户部需索经费是由于其入款不敷支出，经费不敷源于各省关的欠解，而各省关欠解又由于国家财政与内廷财政支出的同时膨胀。国家财政支出规模虽有扩张，但其中的一些款项能够获取收益，各省关尚可勉强应付；皇室消费则无有止境，且属纯消费性支出，各省关势难长期应付。据此推理，问题归根结底在于皇室开支的日益扩张。同治以后，以皇室消费为主体的"内务府开支"一项逐渐增加，这就要求内务府收入也必须随之增加，但肩负支应国家财政与皇室财政双重任务的各省关分身无术，欠解自属难免。

晚清皇室消费的增长可从内务府支出规模的发展趋势管窥一斑。同治以后，内务府财政支出呈不断扩张之势，清末更出现急速膨胀。咸丰年间，内务府每年支出仅 40 余万两[80]。同治初年，每年应放各款为八、九十万至 100 余万两不等[81]。光绪中后期，每年实支银为 143 万两[82]。至光绪末叶，内务府每年开支已达 295.2 万余两。短短十余年间，支出竟增加

一倍有余。宣统三年（1911），度支部奏请办理次年预算，其中内务府经费预算支出为10246974两，比该年增加244万余两[83]。清末十年间，皇室为享受奢靡的生活，多次谕令户部添拨经费，所拨银两动辄数十万两，这是罗掘俱穷的户部和左支右绌的各省关万难应付的。

综上所述，清政府在建朝之初便从制度上明确划分了国家财政与皇室财政的界限，这是中国财政史上第一次真正实现了皇室财政的独立运作，在一定程度上限制了专制皇权在财政领域的泛滥，对国家财政的正常运转起到较为积极的作用。但是，在封建专制主义政治制度下，户部不可能也不敢完全摆脱臣子对于皇帝的侍奉之责，虽然它对朝廷的一次次拨款上谕心存不满，但也只能“奉旨速办”。“普天之下，莫非王土；率土之滨，莫非王臣。”在封建时代，既然整个天下都是帝王的，国家财富从名义上又属帝王所有，为皇室消费服务自然成为财政主管部门的应尽义务。由此可知，即便从制度上严格区分了国家财政与内廷财政，但实践中仍难避免皇室财政对国家财政的侵蚀。“伊古以来，发内帑以济外库则天下治，竭外库以充内帑则天下乱。”[84]晚清财政危机之所以接踵而至，户部与内务府财政关系的处理不当应是原因之一。

①《汉书》卷二四上，《食货志第四上》。
②㉕中国第一历史档案馆藏：军机处录副奏折（以下简称录副档）：光绪十九年十二月二十五日户部折，案卷号6634。
③昭梿：《啸亭杂录》卷八，中华书局1980年版，第225页。
④何本方：《清代户部诸关初探》，载《南开学报》1984年第3期。
⑤录副档：乾隆二十年六月初三日普福奏，祁美琴：《清代内务府》，中国人民大学出版社，1998年版，第142页。
⑥录副档：道光二十年十二月十一日奕经奏，祁美琴：《清代内务府》，第143页。
⑦赖惠敏：《乾隆朝内务府的当铺与发商生息（1736－1795）》，载《中央研究院近代史研究所集刊》第28期，1997年12月。
⑧刘锦藻编：《清朝续文献通考》卷七十，《国用考八·会计》。
⑨孙鼎臣：《通论唐以来国计》，盛康辑：《皇朝经世文续编》卷二九。
⑩录副档：同治十二年正月二十九日户部折，案卷号4933。
⑪㊱《清朝续文献通考》卷六三，《国用考一·节用》。
⑫徐继畬：《三浙宜防疏》，《皇朝经世文续编》卷十。
⑬吴廷燮：《清财政考略》，1914年校印本，第15页。
⑭《清文宗实录》卷九七。
⑮内务府奏销档：咸丰元年四月初二日内务府奏，故宫博物院明清档案部编：《清代档案史料丛编》第一辑，中华书局1978年版，第1页。
⑯内务府奏销档：咸丰三年六月十六日奕䜣等奏，《清代档案史料丛编》第一辑，第9—10页。
⑰内务府奏销档：咸丰三年九月初一日载垣等奏，《清代档案史料丛编》第一辑，第20页。
⑱录副档：咸丰四年三月十二日片，案卷号4262。
⑲《清朝续文献通考》卷六九，《国用考七·会计》。
⑳徐珂编撰：《清稗类钞》第二册，中华书局1984年版，第517页。
㉑《清朝续文献通考》卷六七，《国用考五·用额》。
㉒祁美琴：《清代内务府》，第128－129页。
㉓汪敬虞主编：《中国近代经济史1895－1924》，人民出版社2000年版，第1306－1307页。
㉔《清宣宗实录》卷一七一。
㉖㉚录副档：光绪十九年十二月初十日户部折，案卷号6634。
㉗光绪二十七年十一月十三日大学士管理户部事务荣禄等片，中国第一历史档案馆编：《光绪朝朱批奏折》第89辑，中华书局1996年版，第436页。
㉘录副档：同治七年户部片，案卷号4945。
㉙录副档：同治八年户部片；光绪元年十一月户部片，案卷号4947、6593。
㉛录副档：光绪二十年十一月二十日户部奏，案卷号6635。
㉜光绪二十七年九月初八日福州将军兼管闽海关税务景星片，《光绪朝朱批奏折》第89辑，第401页。
㉝录副档：宣统三年五月初二日内务府折，案卷号7517。
㉞㊅录副档：同治十一年四月二十五日户部折，案卷号4932。
㉟录副档：光绪十四年五月十四日户部折，案卷号6619。
㊲祁美琴：《清代内务府》，第131页。
㊳光绪二年三月二十二日载钢等折，《光绪朝朱批奏折》第85辑，第656－657页。
㊴录副档：光绪三年十一月二十日户部折，案卷号

6597;《清德宗实录》卷四三。

㊵光绪七年闰七月二十日景瑞折,《光绪朝朱批奏折》第 85 辑,第 878—879 页。

㊶光绪三十一年七月初四日寿全等折,《光绪朝朱批奏折》第 90 辑,第 255 页。

㊷周育民:《晚清财政与社会变迁》,上海人民出版社 2000 年版,第 319 页。

㊸吴永口述,刘治襄笔记:《庚子西狩丛谈》卷三,台北文海出版社《近代中国史料丛刊》第一辑。

㊹录副档:光绪二十六年八月十一日岑春煊折,案卷号 6653。

㊺光绪二十七年六月初四日陕西巡抚升允折,《光绪朝朱批奏折》第 89 辑,第 359—361 页。

㊻光绪二十八年八月初六日陕西巡抚升允折,《光绪朝朱批奏折》第 89 辑,第 627 页。

㊼光绪二十七年正月二十四日调补湖北巡抚河南巡抚于荫霖折,《光绪朝朱批奏折》第 89 辑,第 283—284 页。

㊽光绪二十七年五月十九日革职留任河南巡抚松寿折,《光绪朝朱批奏折》第 89 辑,第 345—346 页。

㊾光绪二十七年八月初八日革职留任河南巡抚松寿折,《光绪朝朱批奏折》第 89 辑,第 388—390 页。

㊿光绪二十七年五月二十七日湖南巡抚俞廉三片,《光绪朝朱批奏折》第 89 辑,第 348 页。

(51)光绪《大清会典》卷十九。

(52)左宗植:《肥国论》,《皇朝经世文续编》卷二九。

(53)汤成烈:《国朝赋役之制序》,《皇朝经世文续编》卷三四。

(54)彭泽益:《十九世纪后半期的中国财政与经济》,人民出版社 1983 年版,第 142 页。

(55)关于近代战争赔款的总额,论者说法不一。王年咏认为近代中国共有八笔战争赔款,总值为 10.45 亿两(《近代中国的战争赔款总值》,《历史研究》1994 年第 5 期);相瑞花认为其总值约为 9.568 亿两(《试析近代中国的战争赔款》,《青海师范大学学报》1999 年第 1 期)。

(56)中国近代经济史资料丛刊编辑委员会编:《中国海关与英德续借款》,中华书局 1983 年版,第 52 页。

(57)张国辉:《洋务运动与中国近代企业》,中国社会科学出版社 1979 年版,第 68 页。

(58)户部:《遵旨会议开源节流事宜疏》,《皇朝经世文续编》卷三十。

(59)录副档:光绪四年三月初七日内务府折,案卷号 6598。

(60)徐继畬:《三浙宜防疏》,《皇朝经世文续编》卷十。

(61)谢维藩:《请忧勤节俭疏》,《皇朝经世文续编》卷十一。

(62)《皇朝经世文续编》卷十一。

(63)《清德宗实录》卷六八。

(64)录副档:光绪二十一年九月初七日御史宋承庠折,案卷号 6638。

(66)录副档:同治十二年正月二十九日户部折,案卷号 4933。

(67)光绪三十一年十一月二十三日署理两广总督兼管广东巡抚粤海太平两关事务岑春煊折,《光绪朝朱批奏折》第 90 辑,第 333 页。

(68)光绪三十二年六月初六日署理两广总督兼管广东巡抚粤海太平两关事务岑春煊折;光绪三十三年三月二十一日两广总督兼管广东巡抚事周馥折;光绪三十四年三月十五日两广总督兼管广东巡抚事张人骏折,《光绪朝朱批奏折》第 90 辑,第 439、572、763 页。

(69)光绪三十二年四月四川总督锡良片,《光绪朝朱批奏折》第 90 辑,第 422 页。

(70)录副档:清单,案卷号 4454。按:该件档案在缩微胶卷中被误置于咸丰朝,原档亦无奏者与时间,笔者推算应为户部 1897 年所奏。

(71)《清德宗实录》卷一。

(72)《清德宗实录》卷四。

(73)《清德宗实录》卷一百一。

(74)录副档:光绪十九年十二月二十八日上谕,案卷号 6634。

(75)内务府奏销档:咸丰八年七月二十三日内务府奏,《清代档案史料丛编》第一辑,第 66 页。

(76)录副档:同治四年十月十七日总管内务府折,案卷号 4939。

(77)内务府上传档:咸丰四年二月二十五日叶名琛等奏,《清代档案史料丛编》第一辑,第 27—28 页。

(78)内务府奏销档:咸丰八年十二月二十六日内务府奏,《清代档案史料丛编》第一辑,第 66—67 页。

(79)内务府上传档:咸丰九年八月十九日恒祺奏,《清代档案史料丛编》第一辑,第 70—73 页。

(80)录副档:咸丰八年九月初九日户部折,案卷号 4452。

(81)录副档:同治四年十月十七日总管内务府折,案卷号 4939。

(82)录副档:光绪十九年十二月二十一日内务府片,案卷号 6634。

(83)录副档:宣统三年八月十一日度支部会奏,案卷号 7520。

(84)录副档:光绪二十四年二月十五日户部折,案卷号 6645。